Besonderheiten der Verfassung des Freistaates Anhalt im Hinblick auf die Verfassungen anderer deutscher Länder.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Referendar Max Happach.

Referent: Professor Dr. Max Fleischmann.

Auszug.

Dessau 1924

Anhaltische Buchdruckerei Gutenberg, G. Zichäus.

Übersicht.

Seite

I. Die Entstehung der Verfassung für Anhalt 3
II. Unabhängigkeit des Ministeriums vom Landtag 4
1. bei der Gesetzgebung 4
2. im Konfliktsfalle 6
3. Die Inkompatibilität 7
III. Sicherung des Landtages vor übermächtiger Stellung des Ministeriums 8
1. Strafverfahren gegen Abgeordnete wegen Bestechung, Vorrechte des Landtages und Wahlprüfungsverfahren 8
2. Verfahren bei Wahl des Ministeriums 9
3. Die Ministeranklage 9
IV. Die unmittelbare Beteiligung der Staatsbürgerschaft 9
1. durch Volksbegehren 10
2. durch Volksentscheid bei der Gesetzgebung 10
3. insbesondere bei der Verfassungsänderung 10
V. Dualistischer Charakter der Verfassung für Anhalt 11

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

I.

1. Das bis dahin bürokratisch geleitete Staatsministerium des konstitutionellen Herzogtums Anhalt erhielt am 8. November 1918 eine parlamentarische und kollegiale Form. Neben die beamteten Minister traten als „Staatsräte“ führende Persönlichkeiten der liberalen und sozialistischen Parteien des Landes. Die drohende Volksbewegung ließ sich jedoch durch diese, verfassungsrechtlich den Souverän nicht bindende, Maßnahme nicht aufhalten. Am 11. und 12. November 1918 bildeten sich auch in Anhalt Arbeiter- und Soldatenräte; und bereits am 13. November 1918 erklärte der Prinzregent den Thronverzicht des Herzogs sowie den Verzicht der Mitglieder des Herzoglichen Hauses Anhalt auf das Thronfolgerecht.

2. Die brachliegende politische Gewalt rissen nun die durch weitere Volksführer verstärkten Staatsräte des bisherigen Ministeriums als „Staatsrat für Anhalt“ an sich. Bereits am 16. November 1918 ordnete der Staatsrat durch Wahlgesetz für den 15. Dezember 1918 Wahlen zu einer „konstituierenden Landesversammlung“ an. Diese trat noch vor Weihnachten 1918 als eine der ersten Deutschlands zusammen und erkannte den Staatsrat in seiner Stellung an, ohne jedoch dies durch eine Neuwahl des Staatsrates zu bekräftigen. Zuvor war bereits auf dem Verordnungswege vom Staatsrat das Staatsgrundgesetz vom 30. November 1918 erlassen worden.

3. Die Landesversammlung nahm am 17. Januar 1919 eine vorläufige Verfassung an und setzte damit das erwähnte Staatsgrundgesetz vom 30. November 1918 außer Kraft. Die vorläufige Verfassung ging unter Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse vom Grundsatze strenger Gewaltenteilung aus. Denselben Leitgedanken verfolgte der vom nachmaligen preußischen Justizminister Wolfgang Heine, einem Berliner Rechtsanwalte, der den anhaltischen Wahlkreis Dessau-Cöthen-Zerbst als sozialdemokratischer Abgeordneter im alten Reichstage vertrat, ausgearbeitete „Vorentwurf der Verfassung für den anhaltischen Staat“; er stellte nämlich neben den auf drei Jahre gewählten, von der Staatsleitung

vorzeitig auflösbaren Landtag einen von diesem auf sieben Jahre gewählten, nur durch Volksabstimmung früher absetzbaren Staatsrat als vom Landtag unabhängiges Verwaltungsorgan. Dieser nicht veröffentlichte Vorentwurf wurde den Landesparteien zugänglich gemacht und dann nach den Beschlüssen des Staatsrates unter Berücksichtigung der von den Parteien vorgebrachten Wünsche umgearbeitet, dem Landtage als amtlicher „Verfassungsentwurf für Anhalt" zur Beschlußfassung vorgelegt, von diesem in erster Lesung seinem Verfassungsausschusse überwiesen und schließlich vom Landtage in dritter Lesung am 18. Juli 1919 als „Verfassung für Anhalt" angenommen.

4. Die Verfassung erfuhr dann noch zwei Änderungen, eine umfangreichere vom 6. Oktober 1922 und eine kleinere vom 15. März 1923. Beide berührten nicht den wesentlichen Aufbau der Verfassung. — An die Reichsverfassung ist die Verfassung für Anhalt, etwa wie die württembergische, nicht angepaßt worden.

II.

Die Verfassung für Anhalt hält sich, was Gliederung, Umfang und Stoffgebiet anlangt, wie übrigens auch in den Förmlichkeiten, durchaus in dem Rahmen, der von der übergroßen Mehrzahl der Länder innegehalten wird. Diese sind ja bei ihrer Verfassungsgebung schon durch die in der Reichsverfassung in weitem Umfange vorgenommene Bindung einander sehr angeglichen. So nimmt es nicht wunder, wenn auch bei der sachlichen Regelung der anhaltischen Verfassung für die in den Verfassungsabschnitten „Staatsform, Staatsgebiet" und „Staatsgewalt, Volksentscheid, Wahlen" geregelten Gebiete, sowie für das staatsrechtliche Übergangsrecht keine nennenswerten Abweichungen von der Verfassungsgesetzgebung der Mehrzahl der anderen deutschen Länder zu verzeichnen sind. Dasselbe trifft im allgemeinen auch für die Regelung des Landtags, des Staatsministeriums und der Gesetzgebung zu. Kennzeichnete schon den Heine'schen Vorentwurf die **vom Landtage unabhängige Stellung des Staatsministeriums,** so bildet diese gleichfalls, wenn auch mit bedeutenden Einschränkungen entsprechend den Wünschen der Parteien und des Landtages, eine nennenswerte, dabei auch an sich bemerkenswerte Abweichung der Verfassung für Anhalt von anderen deutschen Landesverfassungen. Erklärlicher Weise wird durch diese Eigen-

tümlichkeit die Stellungnahme der anhaltischen Verfassung auch zu manchen anderen staatsrechtlichen Erscheinungen abweichend von der Regelung der Mehrzahl der anderen Länder beeinflußt.

1. Die Selbständigkeit des Staatsministeriums findet vornehmlich ihren Ausdruck bei Ordnung des **Gesetzgebungsganges.**

a) Ein ordentliches Gesetz ist in Anhalt abhängig von der Zustimmung von Landtag und Staatsministerium (§ 41). Diese Regelung findet sich einzig in Oldenburg wieder; doch kann hier von einer Gleichstellung des Ministeriums mit dem Landtage nicht gesprochen werden; vielmehr überragt das Ministerium den Landtag an Einfluß und Bedeutung, während in allen übrigen deutschen Ländern (vielleicht außer Lübeck) das Ministerium in Abhängigkeit vom Landtage gehalten wird. Nur die anhaltische Verfassung ist es, die Landtag wie Ministerium den gleichen Einfluß auf die staatliche Willensbildung einräumt. Verweigert nämlich das Staatsministerium durch „Anzeige" binnen Zweimonatsfrist einem Landtagsbeschluß auf Erlaß eines Gesetzes seine Zustimmung, so kommt ein solches nur dann zustande, wenn es entweder bei nochmaliger Beratung im Landtage eine Zweidrittelmehrheit auf sich vereinigt oder wenn es in einem auf Landtagsbeschluß angeordneten Volksentscheid angenommen wird; doch bleibt es im ersten Falle dem Staatsministerium unbenommen, seinerseits den Volksentscheid anzurufen (§ 42).

b) Noch wirkungsvoller ist die Mitwirkung des Staatsministeriums bei der finanziellen Gesetzgebung geregelt. Beschlüsse des Landtages, durch die über die Beschlüsse des Ministeriums hinaus Einnahme- oder Ausgabeposten im Staatshaushaltsgesetze erhöht werden sollen, sind nur in Höhe der Ministerialbeschlüsse gültig (§ 46). Diese Vorschrift bedeutet eine eigentümliche und dabei ungemein nachdrückliche Beschneidung des Budgetrechts des Landtages; sie findet sich in keinem deutschen Lande wieder.

c) Weiterhin liegt die Notgesetzgebung ausschließlich dem Staatsministerium ob, ohne daß dieses an die Zustimmung eines „ständigen" oder sonstigen Landtagsausschusses gebunden wäre (§ 44). Diese Regelung hat freilich Anhalt, wenn auch nicht mit der Mehrheit, so doch mit einer großen Zahl deutscher Länder gemein.

d) Zum Abschluß von Staatsverträgen, selbst wenn sie

Gebietsveränderungen enthalten (§ 11 S. 2), bedarf das Staatsministerium weder der Einwilligung noch der Genehmigung des Landtages (arg. § 41). Es ist dies eine ganz eigenartige, vom Gesetzgeber wohl kaum beabsichtigte Festsetzung der Verfassung für Anhalt. Jedenfalls räumt sie dem Staatsministerium ein ganz ungewöhnliches Maß von Selbständigkeit ein.

2. Diese selbständige und vom Landtag unabhängige Mitwirkung des anhaltischen Staatsministeriums bei der Gesetzgebung muß jedoch, um sich auch nachdrücklich auswirken zu können, ihren Rückhalt finden an einer entsprechend gefestigten Stellung des Ministeriums für den Fall eines **Konfliktes mit dem Landtage.** In der Tat sind verschiedene Vorschriften der anhaltischen Verfassung, die von den entsprecheuden Bestimmungen anderer Landesverfassungen schon um deswillen durchaus abweichen, weil bei ihnen von einem Konflikt zwischen beiden Staatsorganen gar nicht gesprochen werden kann, ganz dazu angetan, auch für diesen Fall das Staatsministerium sicher zu stellen.

a) In erster Linie gehört hierher die Befugnis des Staatsministeriums, den Volksentscheid über Landtagsauflösung anzuordnen (§ 11 II S. 1). Es ist dies eine Berechtigung der Staatsregierung, wie sie ihr nur noch in Württemberg, Hessen und Mecklenburg-Strelitz, sowie mit gewissen Erschwerungen in Sachsen und Lippe, zugesprochen wird. In Oldenburg freilich befindet das Staatsministerium selbst über die Landtagsauflösung. Die Anrufung des Volksentscheides durch das Staatsministerium ist eine Vorschrift, die der Mehrzahl der deutschen Landesverfassungen fremd ist und die zugleich als eine nicht unbeachtliche Waffe des Ministeriums zu bezeichnen ist.

b) Hinzu kommt noch, daß in Anhalt für den Fall der Anordnung des Volksentscheides über die Auflösung des Landtages diesem das Recht entzogen ist, dem Staatsministerium das Mißtrauen auszusprechen (§ 11 III) und es so zum Rücktritt zu zwingen (§ 37 I S. 2). Auch diese Vorschrift stellt sich als eine Besonderheit der Verfassung für Anhalt dar, die dazu dient, die Stellung des Ministeriums zu stützen.

c) Aber auch in sonstigen Fällen ist es dem anhaltischen Landtage recht erschwert, die Abberufung des Ministeriums durchzusetzen. Ein an dem Maßstabe der anderen Verfassungen gemessen recht ansehnlicher Bruchteil der Abgeordneten muß

den Antrag stellen, dem Ministerium das Vertrauen zu entziehen, und erst nach Ablauf einer Zwischenfrist darf der Landtag über den Antrag einen Beschluß fassen, der als „ausdrücklicher Beschluß“ die Hälfte aller Abgeordneten auf sich vereinigen muß (§ 37 I u. II). Die Zwischenfrist gibt dabei dem Staatsministerium Gelegenheit, sich schlüssig zu werden, ob es in der Zwischenzeit den Volksentscheid über Landtagsauflösung herbeiführen will (siehe oben II 2a), um so dem Landtage eine Mißtrauenskundgebung unmöglich zu machen (siehe oben II 2b). Wegen dieser Vorschrift muß der Landtag stets gewärtig sein, sein eigenes Bestehen aufs Spiel zu setzen, sobald er beabsichtigt, das Staatsministerium abzuberufen. So muß die unscheinbare dreitägige Zwischenfrist, eine Rechtseinrichtung, wie sie sich übrigens nur noch in Sachsen und Oldenburg in dieser entscheidenden Form wiederfindet, als eine Maßregel angesprochen werden, die in wirkungsvollster Weise geeignet ist, die Stellung des Staatsministeriums gegenüber dem Landtage zu stützen und die sich zugleich als eine nur noch selten wiederkehrende Besonderheit der Verfassung für Anhalt erweist.

3. Als weitere Eigentümlichkeit der anhaltischen Verfassung mit der gleichen Zielsetzung: Stärkung der Stellung eines unabhängigen Ministeriums, ist schließlich noch der Grundsatz der **Inkompatibilität** der Eigenschaft als Minister mit der als Abgeordneter zu verzeichnen (§ 29). Die Unvereinbarkeit beider Ämter miteinander findet sich nur noch in den drei kleinsten Ländern (Mecklenburg-Strelitz, beide Lippe) wieder. Sie verleiht den Ministern eine gewisse Unbefangenheit und Unabhängigkeit vom Landtage. — Ohne nennenswerte Bedeutung sind dagegen andere Qualifikationen der Minister (Lebensalter, Staatsangehörigkeit und ähnliche, wie sie als Absonderlichkeiten in § 28 I S. 2 der Verfassung für Anhalt aufgeführt sind).

Sonach finden sich in der Verfassung für Anhalt sowohl verschiedene teilweis grundlegende Besonderheiten bei der Gesetzgebung wie auch eine Reihe bedeutungsvoll abweichender Bestimmungen für den Fall des Konfliktes zwischen Landtag und Ministerium. Dabei haben die anhaltischen Verfassungsabweichungen aus beiden Stoffgebieten eine gemeinsame Grundrichtung: sie wollen es dem Staatsministerium ermöglichen, als ebenbürtiger Faktor neben den Landtag zu treten, ohne doch seine politische Verantwortlichkeit vor dem Letzteren ganz auszuschalten.

Dieser Aufgabe werden die aufgeführten Maßregeln in der Tat gerecht.

III.

Diese Stärkung der Stellung des Ministeriums kann leicht seine **Übermacht über den Landtag** begründen, wie es in Oldenburg der Fall ist. Um diese Folgen zu **vermeiden,** hat sich der anhaltische Gesetzgeber veranlaßt gesehen, weitere Vorschriften zu erlassen, die wiederum aus dem Rahmen üblicher Verfassungsbestimmungen herausfallen und die geschaffen sind, um das Ansehen des Landtages zu heben, um dem Landtage auf die Wahl des Ministeriums weitgehenden Einfluß einzuräumen und um die unzureichende politische durch eine wirksame rechtliche Überwachung zu ersetzen.

1. a) Zur ersteren Gruppe gehört namentlich das eigentümliche staatsrechtliche Strafverfahren gegen **Abgeordnete** wegen Bestechung und schwerer Verletzung der Schweigepflicht vor dem Staatsgericht (§ 33). Es findet sich nur noch in Mecklenburg-Schwerin wieder und erscheint geeignet, den Landtag zu befähigen, sich gegen achtungverletzende Vorwürfe wider seine Mitglieder durch deren Rechtfertigung oder Entlassung zu schützen.

b) Eine gewisse Steigerung des Ansehens des Landtages ist weiter verknüpft mit einer so ausführlichen Behandlung der reichs- und landesrechtlichen Vorrechte des Landtages, wie sie neben Anhalt nur noch in Bayern und Schaumburg-Lippe zu verzeichnen ist.

c) Hierher gehört auch das Wahlprüfungsverfahren. Auf Antrag einer Abgeordnetenminderheit, die in Anhalt niedriger als sonst in Deutschland angesetzt ist, muß der Landtag die Wahlprüfung einem Wahlprüfungsgericht überlassen. Das Gericht besteht — und das hat in den deutschen Verfassungen kein Gegenstück — aus **3** Berufsrichtern und **2** vom Landtag gewählten (Laien-) Mitgliedern des anhaltischen Oberverwaltungsgerichtes (§ 26 II). Im Gegensatz dazu verzichtet eine große Zahl der deutschen Länder überhaupt auf gerichtliche Überprüfung der Landtagswahlen. Diejenigen aber, die eine gerichtliche Wahlprüfung in ihre Verfassung aufgenommen haben, übertragen sie Gerichtsbehörden, in denen Landtagsabgeordnete die Mehrheit haben. Diese anhaltische Besonderheit ist besonders geeignet, das Ansehen des Landtages zu stärken.

2. Eine weitere Maßnahme der Verfassung für Anhalt, die selbständige Stellung des Ministeriums sich nicht zu seiner Alleinherrschaft auswachsen zu lassen, ist die abweichend von der Mehrzahl der anderen Landesverfassungen geregelte Wahl des Staatsministeriums. In den größeren Ländern wählt nämlich der Landtag nach freiem Belieben wohl den Ministerpräsidenten, ist aber bei Wahl der Minister an dessen Vorschläge gebunden, soweit deren Ernennung nicht überhaupt jenem obliegt. Bei anderen Ländern wählt umgekehrt der Landtag die Minister, überläßt diesen aber die Wahl des Präsidenten. In Anhalt dagegen (wie übrigens zum Beispiel auch noch in Baden) wählt der Landtag den Präsidenten **und** die Minister (§ 28). Sein Einfluß auf die Entstehung des Ministeriums ist also besonders stark. Es ist dies ein Mittel, den Landtag, dem das bestehende Ministerium in ungewöhnlicher Unabhängigkeit gegenüber steht, vorweg zu sichern und seinen nachträglich geringen Einfluß auszugleichen.

3. Die Aufnahme der **Ministeranklage** vor dem Staatsgerichtshof in die anhaltische Verfassung (§ 39) kann nicht als Besonderheit angesprochen werden, da die Ministeranklage sich in der Mehrzahl der Länder wiederfindet. Eine anhaltische Merkwürdigkeit ist nur die Lückenhaftigkeit der Verfassungsbestimmungen über diesen Punkt.

IV.

Die bisher behandelten Eigentümlichkeiten der anhaltischen Verfassung ließen sich durchweg auf diese ihre grundlegende Abweichung von den übrigen Verfassungen zurückführen, daß sie die staatliche Willensäußerung zwei von einander unabhängigen, gleichberechtigten Staatsorganen, dem Staatsministerium und dem Landtage, überträgt. Diese Grundeinstellung der anhaltischen Verfassung ist nun auch von Einfluß auf ihre Stellungnahme zur **Staatsbürgerschaft,** jenem dritten Staatsorgane. Die unmittelbare Volksbeteiligung hat die Aufgabe, dem Parlamentsabsolutismus entgegen zu wirken; daß sie dieser Aufgabe aus den verschiedensten Gründen kaum gerecht wird, sei nur nebenher erwähnt. In Anhalt dagegen kann um der selbständigen Stellung des Staatsministeriums willen von einer Vorherrschaft des Landtages keine Rede sein. Die anhaltische Verfassung konnte darum für solche Zwecke auf die unmittelbare Mitwirkung der Staatsbürgerschaft verzichten. Sie konnte aber aus einem an-

deren Grunde von deren Aufnahme nicht absehen; für den Fall des Konfliktes zwischen Landtag und Ministerium mußte ein Dritter gewissermaßen als unabhängiger Schiedsrichter gefunden werden. In den Monarchien bietet sich dieser in der Person des Monarchen; in einem Volksstaate liegt es näher, das Volk unmittelbar über die Streitfrage entscheiden zu lassen. Dieser Gesichtspunkt bei Behandlung von Volksbegehren und Volksentscheid der anhaltischen Verfassung äußert sich auch in einer Reihe von Besonderheiten im Hinblick auf andere Landesverfassungen.

1. So erklärt sich einmal die geradezu stiefmütterliche Behandlung des Volksbegehrens in Anhalt. In seinen verfahrensrechtlichen Bestimmungen im großen und ganzen wie überall in Deutschland ausgestaltet, hat das Volksbegehren in Anhalt nicht die Wirkung, einen Volksentscheid über das begehrte Gesetz usw. auszulösen. Es bewirkt nur, daß der begehrte Entwurf vom Staatsministerium dem Landtage vorgelegt wird. Es liegt dann ganz in der Hand beider Staatsorgane, ob sie dem Begehren nachkommen wollen.

2. Zu diesem Zusammenhang gehört dann noch die schon oben unter II 1a behandelte Vorschrift, daß ein Gesetz nur durch übereinstimmenden Beschluß von Landtag und Staatsministerium oder so zustande kommen kann, daß des einen Widerspruch durch Volksentscheid ersetzt wird.

3. Aber bei verfassungsändernden Gesetzen ist eine solche Entscheidung durch Volksentscheid ausgeschlossen (§ 53). Das ist sonst nirgends wieder bestimmt, auch in Mecklenburg-Strelitz nicht, obgleich dort die unmittelbare Mitwirkung des Volkes zugunsten einer unbeschränkten Herrschaft des Landtages sonst nur in bescheidensten Grenzen zugelassen ist. Dabei ist diese Vorschrift im Rahmen der anhaltischen Verfassung durchaus verständlich und zweckentsprechend, durch sie ist es in Anhalt unmöglich gemacht, das Gleichgewicht der Kräfte von Landtag und Staatsministerium gegen den Willen von nur einem beider Staatsorgane aufzuheben. Auf diese Weise scheint der eigentümliche dualistische Charakter der Verfassung für Anhalt am besten gegen überstürzte Verfassungsänderungen, besonders wenn sie die Stellung des Staatsministeriums oder des Landtages schwächen sollen, gesichert zu sein.

V.

Die Untersuchung hat also ergeben, daß die Verfassung für Anhalt, rein äußerlich betrachtet, kaum nachhaltigere Besonderheiten aufzuweisen hat. Eine Zusammenfassung der einzelnen scheinbar unwichtigen Besonderheiten fördert dagegen eine bemerkenswerte Besonderheit der Verfassung für Anhalt zutage, ihren durchaus

dualistischen Charakter.

Dieser kann einer weiteren deutschen Landesverfassung nicht zugesprochen werden, und zwar den meisten anderen nicht wegen der unbestrittenen Vorherrschaft ihres Landtages, umgekehrt der oldenburgischen (und auch lübecker) dagegen nicht wegen der Übermächtigkeit der Stellung ihrer Staatsregierungen.

Es zeichnet dabei die anhaltische Verfassung noch die Tatsache aus, daß dem Volksentscheid trotz der Dürftigkeit der Bestimmungen und trotz seiner beschränkten Anwendbarkeit in Anhalt eine ungleich wichtigere Rolle zufällt, als sonst irgendwo in Deutschland. Gegensätze bei der Gesetzgebung und der Konflikt zwischen Landtag und Staatsministerium werden durch ihn ausgetragen; schon die Tatsache, daß im Ernstfalle das Volk unmittelbar entscheiden muß, nicht etwa (wie sonst überall) die Landtagsmehrheit, genügt, um der Volksstimmung stets die erforderliche Berücksichtigung zu sichern.

Darin zeigt sich die in Deutschland anderwärts nicht erreichte

echte Volksstaatlichkeit der Verfassung für Anhalt.